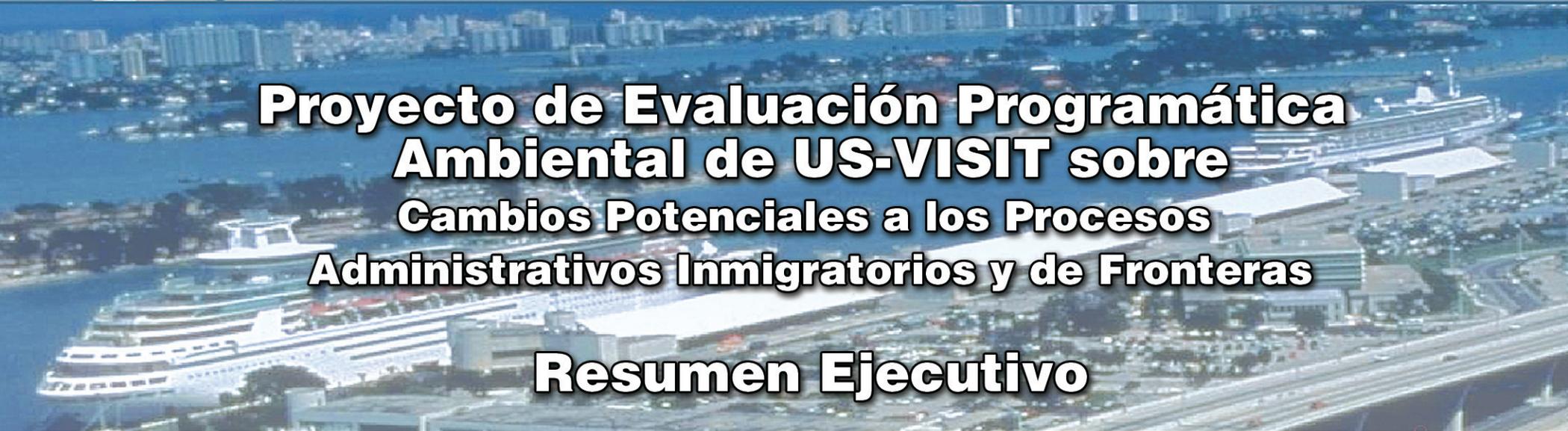




**Proyecto de Evaluación Programática  
Ambiental de US-VISIT sobre  
Cambios Potenciales a los Procesos  
Administrativos Inmigratorios y de Fronteras**

**Resumen Ejecutivo**



**Homeland  
Security**

**US-VISIT**

Keeping America's Doors Open and Our Nation Secure

[www.dhs.gov/us-visit](http://www.dhs.gov/us-visit)



## RESUMEN EJECUTIVO

### La Nueva Realidad

El 11 de septiembre de 2001, diecinueve terroristas, muchos en situación ilegal en los EE.UU., tramaron y cometieron atrocidades contra los Estados Unidos. Esta tragedia modificó el desarrollo de los procesos administrativos inmigratorios y de fronteras de los EE.UU.

Poco después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, se formó una Comisión para investigar cómo pudo haber ocurrido ese trágico suceso.

La Comisión era un grupo independiente y bipartidario de 10 miembros, establecido por el Congreso de los EE.UU. y el Presidente George W. Bush. Entre

otras cosas, la Comisión 11/9 descubrió que “... dos fallas sistémicas coincidieron en cuanto a la incapacidad de nuestro sistema de frontera de contribuir a una defensa efectiva contra los ataques del 11/9: la falta de medidas antiterroristas bien desarrolladas como parte de la seguridad de frontera y un sistema inmigratorio incapaz de cumplir con sus obligaciones básicas, menos aún de apoyar al antiterrorismo” (Comisión 11/9, 2004, Pág. 384).

### El Problema

La complejidad de los procesos administrativos inmigratorios y de fronteras ha aumentado debido a la necesidad de compartir información entre muchas agencias distintas. La frontera abarca una gran área geográfica de 7.514 millas de frontera y 95.000 millas de costa. Actualmente existen 795 puertos terrestres, aeropuertos, puertos marítimos, estaciones de Pre-autorización en Canadá y el Caribe, Oficinas Regionales de Aduana y Protección de Fronteras (CBP), Oficinas CBP de Operaciones de



Campo, Centros de Procesamiento del Servicio de Detención y Traslado (SPC), Oficinas de Distrito y Sub-oficinas del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los EE.UU. (USCIS), Centros de Servicio del USCIS, Centros de Solicitud de Ayuda (ASC) del USCIS, Oficinas de Agentes Especiales a Cargo de Inmigración y Aduanas (ICESAC) y Oficinas Diplomáticas y Consulares en todo el mundo, todos ellos utilizados para procesar y controlar el flujo de personas que ingresan, permanecen y salen de los Estados Unidos (Ver Figuras 1-3). Estas agencias y dependencias tienen un papel clave en la comunidad de administración de inmigraciones y de fronteras.

La capacidad de acceder e intercambiar datos sobre transacciones, en tiempo real y de manera segura, representa una creciente

necesidad para la seguridad nacional en toda la comunidad de administración de inmigraciones y fronteras. A la par de la evolución de esta compleja red física hubo rápidos cambios tecnológicos (por ejemplo, un mayor rendimiento e integración informática, sensores remotos, escáneres biométricos, Internet y las redes inalámbricas). En este entorno tecnológico en constante cambio, las agencias responsables de proteger nuestras fronteras han dependido de redes de computadoras centrales y bases de datos no integradas, y de procesos escritos en papel para la toma de decisiones. Muchos de estos sistemas específicos de determinadas agencias y de sistemas de misión crítica se están volviendo anticuados y no permiten fácilmente la transferencia electrónica de información. Incluso hoy, cuando existe un énfasis en el uso compartido de información, esto continúa siendo un objetivo difícil de lograr.

### Afrontar el Problema

Después del 11 de septiembre de 2001, se establecieron varias ini-

## Proyecto de PEA de US-VISIT

ciativas legislativas, normativas y de políticas para resolver cuestiones de seguridad, incluyendo la formación del Departamento de Seguridad Nacional (DHS). Si bien muchas leyes y normativas que requieren mejoras en los procesos de inmigración eran anteriores al 11 de septiembre, los ataques renovaron el interés por la importancia de estas iniciativas. El DHS fue creado para proporcionar un núcleo unificado para la amplia red nacional de organizaciones e instituciones involucradas en los esfuerzos para la seguridad de la nación. De acuerdo con el DHS, se estableció el Programa de Tecnología de Indicador de Situación de Visitantes e Inmigrantes de los Estados Unidos (US-VISIT) para desarrollar procesos de entrada y salida e integrar datos y procesos de inmigración con otras agencias del DHS, entre las cuales se encuentran: la CBP, la Oficina de Inmigración y Aduanas [Immigration and Customs Enforcement (ICE)], USCIS y la Administración de Seguridad para el Transporte [Transportation Security Agency (TSA)]. US-VISIT trabaja también asociado con el Departamento de Estado (DOS), el Departamento de Justicia (DOJ), y el Departamento de Transporte (DOT). Los objetivos de US-VISIT son: mejorar la seguridad de nuestros ciudadanos y visitantes; facilitar el comercio y los viajes legales; garantizar la integridad de nuestro sistema migratorio; y proteger la privacidad de nuestros visitantes.

### **La Acción Propuesta**

Mediante un esfuerzo coordinado de varias agencias, US-VISIT considera la implementación de cambios potenciales a los procesos administrativos migratorios y de fronteras. Los cambios requieren un programa que establezca:

- Un sistema que obtenga la identidad única de los viajeros (desarrollando una identidad única basada en la biometría, una sola vez por cada individuo en el primer control, como por ejemplo las

huellas digitales en los puntos de emisión de visas).

- Un sistema de estandarización y calidad de datos (por ejemplo el desarrollo de estándares de datos, de requisitos de metadatos, y de sistemas de archivo de datos).
- Una red informática integrada que proveerá la información correcta a los usuarios adecuados en el contexto pertinente (integración de datos entre agencias, por ejemplo, mostrando la información necesaria al encargado de tomar de decisiones en las interacciones subsiguientes y asociando información recopilada durante una interacción subsiguiente a la identidad única establecida del individuo).
- Un sistema para registrar y asociar los casos de ingreso, salida y situación (por ejemplo: el procesamiento mejorado y desarrollo y administración de bases de datos relacionales, lo cual mejorará los algoritmos de búsqueda para incrementar la habilidad de hacer coincidir información con un individuo).

Este enfoque dependerá en gran medida de soluciones tecnológicas compatibles con los cambios en la infraestructura física (como por ejemplo la construcción de sensores o lectores remotos, la instalación de cables o torres de transmisión de datos, y de la infraestructura necesaria para el funcionamiento del equipo).

### **Considerar el Medio Ambiente**

De acuerdo con la Ley de Política Nacional sobre Medio Ambiente [National Environmental Policy Act (NEPA)], los encargados de tomar decisiones deberán ser conscientes de las consecuencias ambientales de sus decisiones antes de actuar. US-VISIT ha preparado este Proyecto de Evaluación Programática Ambiental (PEA) para considerar los efectos ambientales de estos cambios propuestos así como las alternativas razonables. US-VISIT abordó

## Proyecto de PEA de US-VISIT

el análisis de manera programática porque, independientemente del lugar dónde se implementen las acciones propuestas, presentan tiempos de implementación comunes, impactos comunes, alternativas comunes, métodos de implementación comunes y campos comunes. Este análisis programático informará el desarrollo de políticas y estrategias de modificaciones en los planes o sistemas para minimizar los potenciales impactos ambientales. Este enfoque permite a los encargados de tomar decisiones preparar el análisis por niveles, para discutir los recursos particulares e impactos potenciales en las ubicaciones específicas de los sitios, y la mitigación, el monitoreo y las técnicas adecuadas de gestión adaptativa antes de avanzar con las propuestas específicas sobre el terreno.

Para los propósitos de este análisis, denominaremos Alternativa Híbrida a la acción propuesta por US-VISIT. El término Híbrida incluye un conjunto de soluciones tecnológicas y físicas que se usarán para alcanzar el objetivo y la necesidad. En el Proyecto de PEA, se consideraron tres enfoques adicionales contra la Alternativa Híbrida propuesta. Las alternativas fueron las siguientes:

- 1) *Alternativa de Inacción:* Esta alternativa requiere que los procesos actuales para evaluar a los individuos y las mejoras planeadas o incrementos en las instalaciones, la infraestructura, la tecnología y el personal continúen en la tasa actual sin cambios sustanciales. Los procesos de ingreso, salida y situación continuarían como lo hacen hoy, con poca o prácticamente ninguna infraestructura instalada para el procesamiento de salidas. Los desafíos existentes y las brechas en los procesos de administración de la información serían los mismos.
- 2) *Alternativa de Frontera Física:* Esta alternativa requiere la expansión de los puertos de entrada existentes, con el fin de satisfacer la mayor demanda de recopilación de datos para asistir a la interacción necesaria con un funcionario del gobierno en

cada control. Esta alternativa ofrecería procesos de salida que reflejen los procesos actuales de entrada, como así también la infraestructura física. Esta alternativa requiere además la construcción o reconstrucción de las instalaciones de administración de inmigraciones y fronteras, la expansión de carriles, rutas de entrada y puntos de entrada y de salida, y la incorporación de procesos y de personal adicional para cumplir con la necesidad y el propósito descritos anteriormente. La falta de espacio presenta un importante desafío en algunos de los puertos de entrada terrestres más concurridos.

- 3) *Alternativa de Frontera Virtual:* Esta alternativa busca trasladar los procesos al extranjero para ubicar con antelación la información para los encargados de tomar decisiones en fronteras, y el uso de tecnología de la información y de procesos automatizados tales como lectores remotos y chips inteligentes, para aumentar la adquisición de datos en los puntos de interacción subsiguientes. Esta es una alternativa centrada en la tecnología que dependería de la adquisición descentralizada de datos (en su mayoría en el extranjero) y de bases de datos integradas para que los encargados de tomar decisiones puedan acceder a toda la información apropiada sin recopilarla en ese punto.

Estas acciones, ejecutadas según las diversas alternativas, ocurrirían prácticamente en cualquier ecosistema de los Estados Unidos. Dentro de estos ecosistemas existen especies raras, amenazadas y en peligro de extinción; áreas que no cumplen con la norma de calidad ambiental; delicados recursos culturales e indio americanos, y economías dependientes del comercio que se desarrolla más allá de las fronteras. De todas las instalaciones de administración de inmigraciones y fronteras, los puertos de entrada terrestre serán probablemente los lugares más afectados en términos ambientales, debido a los cambios en los procesos y en la infraestructura, y son por lo tanto el centro de este análisis.

## Resumen de Hallazgos

Este Proyecto de PEA es un análisis cualitativo de los potenciales impactos sobre el ambiente natural. US-VISIT identificó potenciales impactos ambientales por medio del uso de datos según orden de rangos y la opinión de expertos, y mediante la aplicación de análisis previos y de documentación. Los hallazgos se expresan por categorías y las alternativas se ordenan según su potencial de impacto sobre el medio ambiente (de menor a mayor impacto ambiental).

### Hallazgos según Orden de Rangos Impactos Ambientales por Alternativa de Menor a Mayor:

- Frontera Virtual
- Alternativa Híbrida
- Alternativa de Inacción
- Frontera Física

Las dos alternativas más importantes por orden de preferencia ambiental son la Alternativa de Frontera Virtual y la Alternativa Híbrida. Si bien ninguna de las dos alternativas producirá efectos ambientales significativos, la Alternativa de Frontera Virtual tiene una mejor posición porque se supone que los enfoques de tecnología de la información, especialmente los que utilizan la transmisión inalámbrica de datos, el escaneo de vehículos e individuos mientras estos circulan, y la recolección y análisis descentralizados de datos, minimizarían los tiempos de espera; algunos de los datos recogidos se transferirían hacia otros países, con los cuales se establecería una coordinación. Como consecuencia se reducirían los impactos sobre el ambiente en la frontera (por ejemplo, cuanto menor sea el tiempo de espera, menor será la contaminación del aire por vehículos en marcha, y mayor será la velocidad con la que circulen los bienes a través de la frontera). La Alternativa Híbrida resulta un poco menos atractiva debido a que se necesitaría más procesamiento en los puertos de entrada terrestre. La Alternativa Híbrida tendría un nivel medio

de impacto sobre la calidad del aire, los recursos biológicos, la energía, y los recursos socioeconómicos y del agua.

Si bien la Alternativa de Frontera Virtual resulta ligeramente menos atractiva que la Alternativa Híbrida en términos de preferencia ambiental, ninguna de ellas presenta impactos significativos: la Alternativa Híbrida es la acción propuesta porque tiene una clasificación superior respecto del resto de los criterios de selección considerados por US-VISIT. Esta alternativa en particular se considera preferible desde un punto de vista operativo debido a que los costos de su desarrollo son potencialmente los más bajos, además de ser la alternativa más viable. En este caso particular, la alternativa aprovecha las habilidades de los empleados de gobierno entrenados de la comunidad de administración de inmigraciones y fronteras, cuyas decisiones no pueden ser automatizadas o tercerizadas, manteniendo al mismo tiempo la mayor integridad de los datos y la probabilidad de proteger la privacidad de los individuos, reduciendo de esa forma el fraude. Siempre que sea posible, estos empleados de gobierno serán potenciados con tecnología como un multiplicador de capacidad para acelerar los viajes y el comercio.

En la Tabla 1 - Resumen de Potenciales Impactos Ambientales por Alternativa, se puede ver un resumen de potenciales impactos ambientales por área de recursos y por alternativa.

**Resumen de Potenciales Impactos Ambientales por Alternativa, se puede ver un resumen de potenciales impactos ambientales por área de recursos y por alternativa.**

RECURSO	ALTERNATIVA			
	Frontera Virtual	Alternativa Híbrida	Alternativa de Inacción	Frontera Física
Aire	1	1,5	2,5	3
Biológicos	1	2	1	3
Energía	2	2	2	2
Culturales e Indio Americanos	1	1	1	2
Uso del Suelo	1	1	1	3
Ruido	2	1	2,5	3
Justicia Socioeconómica y Ambiental	1	1,5	3	3
Residuos	1	1	1	1

Notas:

1-Verde: En el contexto de esta evaluación ambiental programática, “bajo” va desde los efectos menores hasta la ausencia de efectos en la capacidad que tiene el ambiente de absorber el cambio en la actividad, en el nivel de actividad o en los procesos.

2-Amarillo: Los niveles “medios” de impacto significan que hay algún efecto moderado en la capacidad que posee el medioambiente para absorber el cambio en actividad, el nivel de actividad o los procesos. Sin embargo, los impactos medios no crean efectos que superen los límites normativos.

3-Rojo: Los niveles “altos” de impacto representan una alta probabilidad de incumplimiento normativo o una alta probabilidad de impactar sobre los sistemas naturales de manera que excedan sus capacidades para absorber el cambio (sin mitigación). Los impactos altos no son necesariamente impactos significativos. Los impactos significativos son impactos altos que no pueden ser mitigados (por debajo del límite de incumplimiento) o impactos altos que no pueden ser reducidos (mediante la mitigación).

## Proyecto de PEA de US-VISIT

Según el orden de potenciales efectos ambientales, la Alternativa de Frontera Física tiene el mayor potencial de impactos ambientales directos. Esto se debe a un aumento en la actividad de construcción tradicional, a un aumento de las superficies impermeables, y a la incorporación de estaciones de salida y los consecuentes tiempos de espera de los vehículos que allí se encuentren, los cuales probablemente resulten de la implementación de esta alternativa intensiva en recursos. La Alternativa de Inacción tiene el segundo mayor impacto potencial en la clasificación, con impactos asociados principalmente con el aire y el ruido, y la dispersión transfronteriza de esas emisiones al aire y de ruidos. Estos impactos están relacionados con aumentos en los tiempos de espera asociados con instalaciones restringidas por limitaciones en los datos o en la tecnología que está disposición de los inspectores, los cuales pueden traducirse en mayores tiempos de inspección. Los efectos socioeconómicos de ambas alternativas son altos, principalmente debido a los impactos sobre la industria, el comercio y el turismo.

### **Monitoreo**

Si bien no se espera que ninguna de las alternativas derive en impactos significativos, debido a la naturaleza de este análisis de impactos, hay motivos para monitorear las operaciones del programa en los puertos de entrada terrestre. Los análisis de impacto son sensibles a: 1) la complejidad o naturaleza única de un ambiente específico; 2) la frecuencia de crecimiento de la industria o el comercio; 3) los cambios demográficos; y 4) los cambios operativos. US-VISIT desarrollará un conjunto de herramientas que servirán como recurso para los encargados de tomar decisiones en todo el DHS, y para la comunidad de administración de inmigraciones y fronteras como ideas y requisitos para minimizar los impactos ambientales.

### **Conclusión**

Al implementar cualquier acción, debe considerarse lo siguiente:

En la medida en que la recopilación y administración de datos se difundan a las oficinas consulares, a los ASC domésticos, y a otras dependencias e instalaciones de gobiernos extranjeros en vez de concentrarse en los puertos de entrada, los impactos se minimizarían. Por lo tanto, a menos que existan circunstancias extraordinarias, la implementación de las acciones propuestas en estas dependencias no requeriría un mayor análisis. En la medida en que se utilice la transmisión inalámbrica de datos (en lugar de la instalación de cable o fibra óptica subterránea) los impactos se minimizarán. En la medida en que los procesos y preparativos de organización se perfeccionen en vez de construir infraestructura física, los impactos se minimizarán. En la medida en que los procesos de sistemas y cambios organizacionales se realicen de manera incremental y después de pruebas piloto, los impactos se minimizarán. En general, los sistemas geográficamente difundidos que dependen de soluciones de alta tecnología, implementados mediante los procesos y el entrenamiento adecuados, probablemente produzcan los menores efectos ambientales. Además, los procesos son más importantes que las marcas particulares de equipamiento electrónicos. Por lo tanto las decisiones sobre la compra de equipamiento electrónico para la implementación de la acción propuesta no requieren mayores consideraciones según la NEPA.

Este Proyecto de PEA determinó que, en lo programático, no habría impactos significativos relacionados con la implementación de la acción propuesta (Alternativa Híbrida) o con la Alternativa Virtual. Mediante el análisis por niveles, los encargados de la toma de decisiones pueden identificar impactos en puertos específicos y desarrollar medidas de mitigación según resulte apropiado, para minimizar esos potenciales efectos ambientales.

Figura 1: Mapa - Centros de Solicitud de Ayuda (ASC) en Todo el País

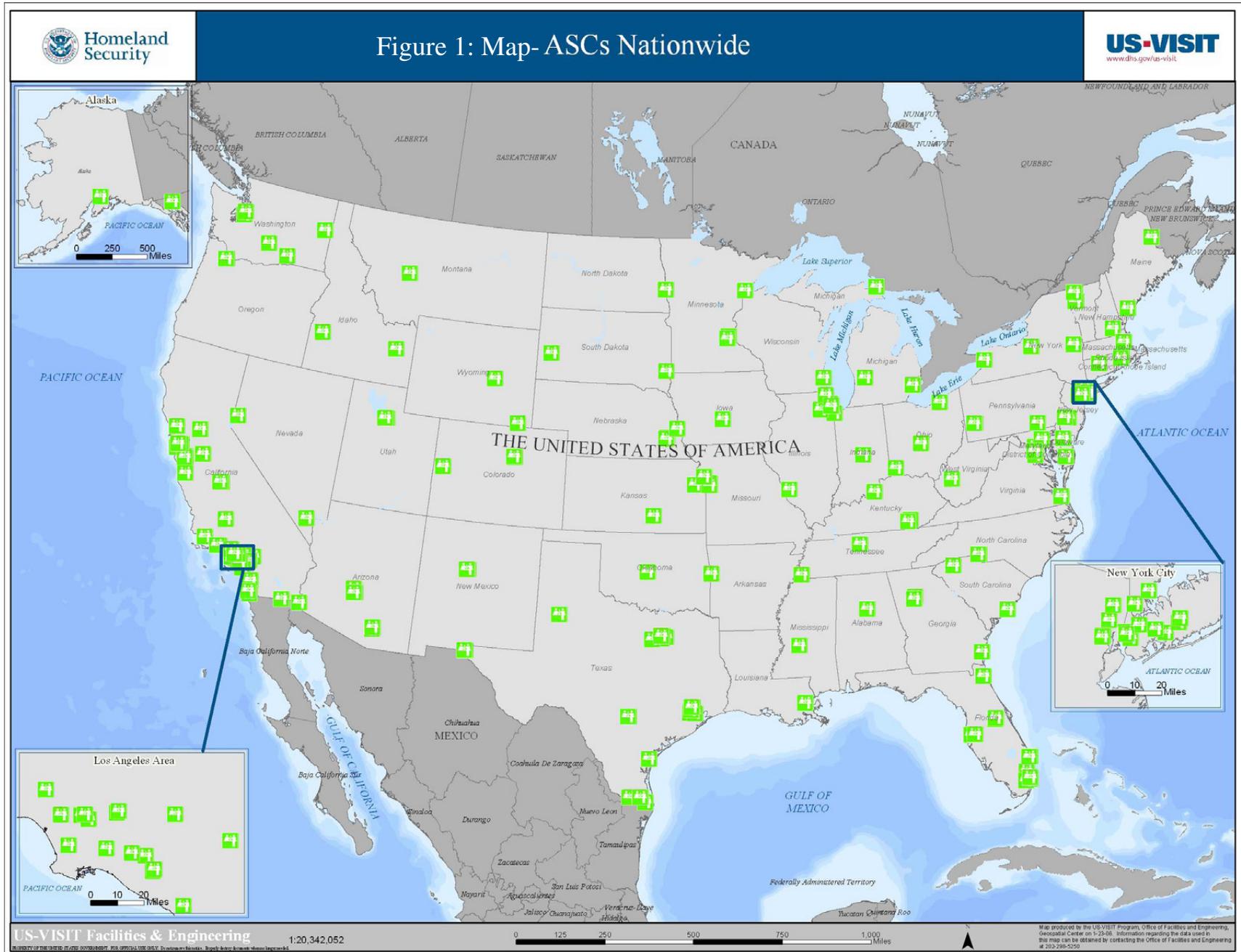


Figura 2: Mapa – Puertos Terrestres de Entrada a los Estados Unidos

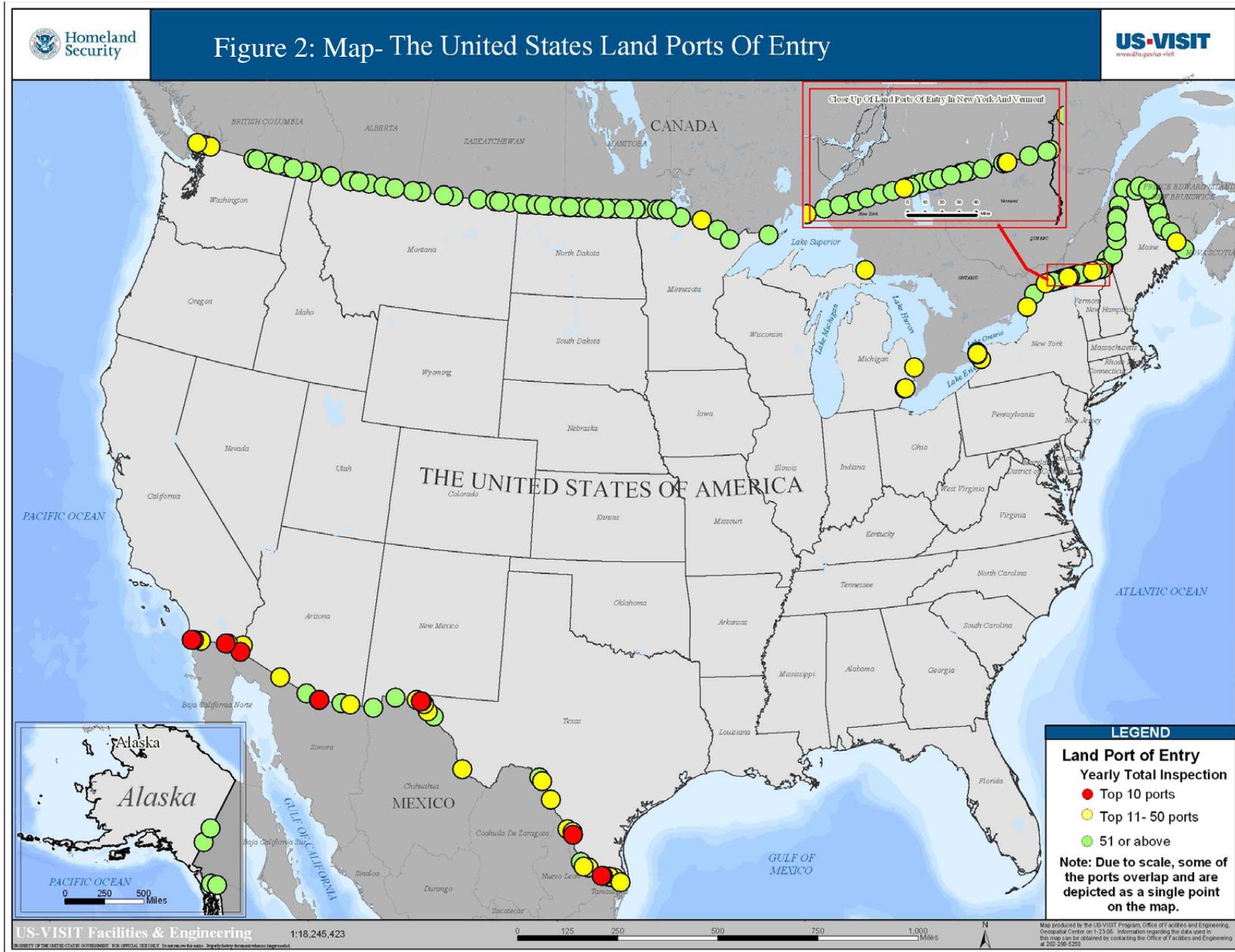


Figura 3: Mapa - Puertos Marítimos y Aeropuertos del Programa US-VISIT

